

« L'autogestion et le contrôle dans les universités »

Fatima YATIM, doctorante sous la direction du Professeur **Annie BARTOLI**

Laboratoire de recherche en management (**Larequoi**)

Institut Supérieur de Management (**ISM**)

Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines (**UVSQ**)

Résumé :

Cette communication traite du rôle du contrôle de gestion dans les universités face aux limites de l'autogestion et de l'autocontrôle. Nous mettons d'abord l'accent sur une axiomatique commune aux différentes approches du contrôle de gestion à savoir la nécessaire décomposition de l'organisation. Nous proposons ensuite une analyse des universités afin de mettre l'accent sur l'imbrication des différents niveaux et nous nous interrogeons de ce fait sur le rôle et les limites du contrôle de gestion. Nous proposons enfin des éléments de réponse à travers trois constats issus d'une enquête qualitative et nous tentons d'en expliquer les déterminants ; la forte orientation budgétaire et comptable que nous expliquons par les lacunes de l'évaluation, sa faible dimension managériale que nous rapprochons des lacunes du pilotage interne et l'absence de liens avec les questions de gouvernance que nous lions à l'ambiguïté des finalités.

Mots clés : Contrôle de gestion, universités, autogestion, autocontrôle

Les liens entre le contrôle de gestion et la structure de l'organisation ont fait l'objet d'une large littérature. Deux principales positions antagonistes sont à distinguer. La perspective structuro-fonctionnaliste d'une part, où les modes de contrôle en général et le contrôle de gestion en particulier dépendent des évolutions des structures. L'émergence même du modèle traditionnel du contrôle de gestion est lue comme une réponse aux évolutions structurelles des entreprises modernes (Chandler.A, 1977). La perspective de la contingence d'autre part, où les structures sont déterminées par le contexte environnemental. Le contrôle de gestion est donc à son tour fonction du contexte et des contraintes imposées à l'organisation au-delà de la seule structure organisationnelle.

Quelque soit la perspective privilégiée, ce que les deux approches ont en commun est de reconnaître le lien structurant entre le contrôle de gestion et les configurations organisationnelles. Toutefois, les deux approches admettent l'existence d'autres facteurs déterminants de manière directe ou indirecte. Ainsi, comme le souligne Bouquin.H (1991) « la mise en œuvre du processus de contrôle est normalement assurée par la construction de systèmes de contrôle qui gèrent les actions menées dans les organisations. Ils sont étroitement dépendants de la structure, des modes de direction et de coordination retenus et de la qualité du système d'information ».

Le contrôle de gestion dépasse donc la seule dimension structurelle de l'organisation, c'est un système holiste comme le souligne Simons.R.L (1995) confronté à une large gamme de variables organisationnelles, culturelles, politiques, environnementales, stratégiques, techniques, ... Une vision relativement partagée par Ouchi.W.G (1979) qui considère le contrôle de gestion comme un processus d'observation, d'évaluation et de récompense qui traverse les organisations et leurs structures sans qu'il n'en soit un simple synonyme.

C'est cette vision holiste et non déterministe que nous retenons dans cette communication. Notre ambition consiste en effet à procéder à une analyse d'organisations spécifiques de part leur structure mais aussi de part leur caractéristiques institutionnelles, dans le but de rapprocher ces spécificités et ces caractéristiques des pratiques de contrôle de gestion qui émergent en leur sein. Ces organisations sont les universités engagées depuis quelques années dans une démarche de modernisation large qui touche leurs missions, leurs modalités de financement, leurs modes de gestion et leur système de gouvernance de manière générale.

Pour ce faire, notre communication est structurée en trois parties. Dans la première partie, une revue synthétique de la littérature est proposée en présentant les trois principales approches du contrôle de gestion ; approche instrumentale, approche organisationnelle et approche stratégique. La distinction entre les trois approches nous permet de dégager une axiomatique commune qui renvoie à la nécessaire décomposition de l'organisation et à la construction de systèmes hiérarchiques qui permettent de réduire la complexité de l'action et de la décision. Nous postulons que la finalité première du contrôle de gestion quelque soit l'approche adoptée consiste à assurer la coordination entre les différents niveaux identifiés et à gérer les interdépendances qui en résultent. La question que nous posons dès lors est celle du rôle et des limites du contrôle de gestion dans des organisations, les universités, qui ont pour particularité principale de poser la question de la coordination de manière inversée. Il s'agit en effet de faire émerger un collectif au-delà des individualités ou des groupes d'individus.

Dans la seconde partie, nous procédons dans un premier temps à une analyse du système de production, du système de gestion et de l'environnement des universités. Nous nous intéressons dans un deuxième temps aux conséquences de cette structuration organisationnelle sur l'autonomie interne et externe des universités. Nous mettons ainsi en évidence

l'importance des relations interindividuelles à l'intérieur et à l'extérieur de chaque établissement et l'imbrication du système de production, du système de gestion et de l'environnement du fait de l'implication des mêmes acteurs à la fois dans l'exécution, dans la prise de décision et dans la définition des normes et des critères de la performance. A la suite de cette analyse, nous situons l'enjeu du contrôle de gestion au sein des universités dans le dépassement des limites de l'autocontrôle et de l'autogestion et nous nous interrogeons sur leurs conséquences en termes de pratiques et de finalités du contrôle de gestion.

Dans la troisième et dernière partie nous tenterons de répondre à cette interrogation en présentons les résultats d'une enquête qualitative réalisée auprès des universités françaises et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Nous limiterons notre analyse à trois constats et nous tenterons d'en expliquer les déterminants. Il s'agit d'abord de l'orientation fortement budgétaire et comptable du contrôle de gestion que nous expliquons par les limites de la pratique de l'évaluation. Il s'agit ensuite de sa faible dimension managériale que nous rapprochons des lacunes du pilotage interne. Et il s'agit enfin de ses limites comme support de la gouvernance que nous lions à l'ambiguïté des finalités.

1) Contrôle de gestion, approches et finalités

Bien que très abondante, la littérature en contrôle de gestion manque de vision consensuelle. Le contrôle de gestion fait en effet l'objet d'acceptions et d'approches différentes et parfois divergentes, d'où l'ambiguïté du concept même. Pour, Bouquin.H (2005a) cette ambiguïté se place à deux niveaux, dans le sens du mot contrôle, et dans ce que l'on met dans la notion de gestion à contrôler. Aussi pour l'auteur, la grande difficulté que pose le contrôle de gestion réside dans ce lien étroit qu'il entretient avec les théories du management. Et à ce titre Bouquin.H (2005a) écrit « l'ambiguïté du contrôle n'est que celle du management » et dans la mesure où le management lui-même fait l'objet de diverses acceptions, il est naturel par conséquent que le contrôle de gestion ne puisse faire l'objet d'un cadre conceptuel homogène.

L'ambiguïté du concept se nourrit et nourrit l'ambiguïté de la pratique pour conduire à des conséquences directes tout d'abord en termes de définitions. Ainsi, selon Gibert.H (1994) l'un des problèmes majeurs du contrôle de gestion réside dans le caractère englobant des définitions proposées dans la littérature et ce comme l'écrit l'auteur « parce qu'elles (les définitions) se placent du point de vue global de l'organisation et laissent dans l'ombre le problème essentiel de la "clientèle" des états de contrôle ». Les définitions sont donc nombreuses, partielles et parfois contradictoires. Elles varient entre une vision restreinte qui se limite à l'analyse des écarts avec des divergences quant à la nature des activités analysées et une vision élargie qui sous-tend un système holiste dépendant d'une multitude de facteurs organisationnels, environnementaux et humains.

Néanmoins, en suivant Bouquin.H (2005a), il est possible d'approcher le contrôle de gestion selon trois angles d'analyse. D'abord comme un instrument dont disposent les instances de direction pour gouverner l'entreprise, déléguer les responsabilités et informer les managers des résultats et de la pertinence des stratégies adoptées. Ensuite, comme une représentation commune de l'entreprise qui donne des signaux aux managers pour se situer dans leur rôle et dans leur mission, tout en leur laissant une marge de créativité et d'autonomie de décision et d'action. Et enfin comme un instrument d'analyse économique à la recherche de la meilleure organisation des activités et dans le but de suivre les réalisations.

1-1) Le contrôle de gestion comme système d'information, approche instrumentale

Le premier rôle du contrôle de gestion est celui que lui assigne l'approche instrumentale que l'on peut qualifier d'approche mécaniste et qui renvoie à l'élaboration d'une structure informationnelle de contrôle (Bouquin.H, 2005a). L'approche est donc rationnelle et sous-tend une acception administrative de l'organisation où le contrôle de gestion a pour rôle d'optimiser les réseaux d'information et où il est basé sur les plans, les mesures, la supervision et le feed-back.

Il est donc accepté comme un instrument d'analyse économique et d'organisation des activités, ses outils sont donc la comptabilité générale et de gestion afin de garantir la plus grande rigueur possible dans les décisions et dans les actions quotidiennes (Bouquin.H, 2005a). L'approche instrumentale privilégie donc la technique, la tâche, le produit, les activités et cherche à mesurer les performances réalisées par rapport aux performances attendues. Selon cette approche, le contrôle de gestion peut par conséquent être défini à travers ses outils, il permet d'assurer le suivi afin d'organiser l'ensemble des activités de l'organisation.

Dans cette acception instrumentale, le contrôle de gestion est donc souvent résumé ou du moins associé à l'information quantitative. Il s'agit notamment des premières définitions de Anthony.R.N (1965) pour qui le contrôle de gestion est forcément basé sur le langage comptable et monétaire car il s'agit du seul langage universel et pertinent dans l'entreprise. Ainsi, même lorsqu'il admet l'importance de l'information qualitative, R.N.Anthony affirme que cette information doit être conciliable avec l'information financière et comptable.

Une vision qui trouve ses origines notamment dans des travaux fondateurs à l'image de ceux de Geneen.H.S (in Bouquin.H, 2005b). En effet, pour l'auteur le management de manière générale consiste à fixer des objectifs et à les atteindre grâce à une instrumentation de gestion considérable basée sur les chiffres. Les chiffres représentent donc une croyance commune et leur rôle premier consiste à permettre de relever des problèmes que les managers doivent régler via un contrôle strict et formel. A chaque niveau de l'organisation correspond alors un niveau de contrôle de gestion que l'on ne doit dissocier du contrôle financier et comptable. Il s'agit donc d'une acception où un accent particulier est mis sur la planification et l'évaluation des résultats à une fréquence soutenue et ce à tous les niveaux de l'organisation.

Bien que dominante, l'approche instrumentale du contrôle de gestion a fait l'objet de nombreuses critiques. En effet, la critique majeure renvoie justement à l'importance accordée aux informations financières et comptables et aux limites qui en résultent. Lorino.P (1995) dénonce ainsi la proximité du contrôle de gestion avec la comptabilité de gestion qu'il considère comme cloisonnant et freinant la coopération et l'apprentissage. Il souligne et critique ainsi l'éloignement du contrôle de gestion des opérationnels où doivent se prendre les décisions. Par ailleurs, l'auteur insiste dans sa critique à l'égard de l'approche instrumentale sur l'absence de systèmes de significations indispensables à la vie de toute organisation.

Il s'agit finalement selon l'auteur de dépasser le contrôle de gestion par les ressources et donc de dépasser le modèle de surveillance traditionnel qu'il représente pour aller vers un modèle de pilotage des processus (Lorino.P, 1995). A la base de ce nouveau modèle, figure donc une nouvelle approche du contrôle de gestion où il se rapproche des centres opérationnels afin de réunir la décision et l'action. Une vision où le contrôle de gestion est accepté comme un mécanisme d'incitation et de motivation.

2) Le contrôle de gestion comme mécanisme d'incitation, approche organisationnelle

Pour pallier les limites de l'approche instrumentale du contrôle de gestion se développe alors une approche organisationnelle en privilégiant la direction et la gestion des ressources humaines (Bouquin.H, 2005a). Elle est donc naturellement axée sur la clarification des rôles des acteurs et sur la coordination des interactions afin de faire converger les objectifs et d'améliorer la performance globale de l'organisation. Le contrôle de gestion dans l'approche organisationnelle est donc accepté comme un support qui permet de construire une représentation de l'entreprise afin que les managers puissent se placer dans le schéma organisationnel et s'informer sur les limites de leurs capacités d'action et sur les attentes formulées à leur égard. La grande différence entre l'approche instrumentale et l'approche organisationnelle réside donc dans le fait d'admettre l'autonomie des acteurs et d'admettre par conséquent l'existence de marges de manœuvre dont le contrôle de gestion doit orienter l'usage en orientant la prise de décision.

Une réalité qui a poussé de nombreux auteurs adeptes de l'approche instrumentale à réorienter leur acception pour élargir la définition du contrôle de gestion et intégrer davantage les aspects managériaux à l'image de Anthony.R.N. Ainsi, dès 1988 le chef de file de l'approche instrumentale élargit son acception pour définir le contrôle de gestion comme « le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation » (Anthony.R.N, 1988). Le contrôle de gestion est alors accepté comme porteur d'une nature managériale, il ne se réduit pas à un simple instrument d'organisation des activités ou à un système d'information économique mais concerne la mise en place de la stratégie et la définition des rôles des managers.

La condition d'influencabilité vient donc se substituer en quelque sorte à celle de la contrôlabilité portée par l'approche instrumentale et laisse en se faisant toute sa place à la prise de décision et au pouvoir d'agir qui sont au cœur du management mais ce sans nier le rôle de l'information. Dans cette acception, le contrôle de gestion représente donc une tentative de maîtrise lorsque les conditions du contrôle ne sont pas satisfaites ou le sont de manière partielle. Dans ce cadre le rôle du manager consiste à prendre la décision (choisir la solution) qui palie les limites du principe de contrôlabilité. Les notions de contrôle et de management se trouvent donc selon cette approche complémentaires et non pas identiques ou substituables (Bouquin.H, 2005a).

Sans donc nier l'importance des chiffres et des données quantitatives, l'approche organisationnelle plaide pour un contrôle de gestion au service du management et en particulier du management local. A ce titre Grenier.C (1992) écrit « envisager un contrôle plus global, plus systémique, plus positif, afin de mieux mobiliser les compétences et les énergies, ne signifie pas pour autant l'abandon du détail et de la mesure ». Le défi consiste donc selon Bouquin.H (1996) à orienter les actions d'acteurs autonomes et à rompre avec la surveillance tout en assurant la transparence des processus. Dans cette optique, le contrôle de gestion ayant évolué passant d'un instrument d'analyse et d'organisation des activités à un mécanisme d'incitation et de motivation, doit évoluer une deuxième fois pour dépasser la simple influence des comportements et participer de la définition des règles du jeu et donc des règles de la gouvernance.

3) Le contrôle de gestion comme instrument de gouvernance, approche stratégique

Les liens entre la stratégie et le contrôle de gestion ont fait l'objet d'un pont entier des travaux au sein de la littérature en contrôle de gestion. Pour certains auteurs, le contrôle de gestion est la traduction opérationnelle de la stratégie de l'entreprise dans des termes

quantitatifs et dans un langage économique et financier. Pour d'autres, les liens existants se traduisent davantage à travers un ensemble d'interactions nombreuses et complexes qui dépassent le seul cadre d'une relation de subordination unilatérale et univoque.

La première tendance remonte aux années 90 marquées par une certaine concentration sur l'évolution des instruments de contrôle pour dépasser le tout économique. Les travaux sur le pilotage stratégique ou sur le contrôle de gestion stratégique sont à l'image de cette tendance dans la mesure où il s'agit d'aboutir à une meilleure imbrication entre les composantes de la stratégie et les activités. Selon cette acception le contrôle de gestion est considéré comme le prolongement d'une stratégie élaborée à partir de préceptes et de méthodes normatives. Son rôle premier consiste à permettre la décentralisation des politiques et des stratégies locales avec la mise en place d'indicateurs financiers, de centres de responsabilités, de prix de transfert, etc.

Bien que leurs travaux puissent d'une certaine façon faire partie du mouvement du contrôle de gestion stratégique, Anthony.R.N et Simons.R.L développent une vision proche mais qui mérite cependant d'être quelque peu nuancée. Pour le premier en effet, le rôle du contrôle de gestion ne consiste pas à évaluer l'atteinte ou non des finalités stratégiques, mais consiste à évaluer les efforts fournis par les managers pour les atteindre. A travers la définition qu'il donne du contrôle de gestion, l'auteur admet donc la fonction managériale du contrôle de gestion et souligne ainsi son rôle dans l'influence des managers comme nous l'avons souligné précédemment. Toutefois, il situe cette influence au niveau de la mise en place de la stratégie (Anthony.R.N, 1988).

Une acception que partage Simons.R.N (1995) mais en considérant pour sa part que le contrôle de gestion ne se limite pas à la mise en place de la stratégie mais participe de sa formulation pour en proposer une définition dynamique et évolutive. Ainsi, pour l'auteur le contrôle de gestion joue un rôle fondamental dans la création des avantages compétitifs dans les entreprises complexes comme le démontrent ses travaux empiriques mettant en évidence l'existence d'une corrélation entre le système de contrôle mis en œuvre, le type de stratégie développée et la performance atteinte. Le contrôle de gestion est donc une affaire de gouvernance (Simons.R.L, 1995).

La question posée est donc celle de l'existence d'une relation ce que porte la vision de R.N.Anthony ou d'une interaction comme l'avance Simons.R.L ainsi que d'autres auteurs. En effet, pour Goold.M et Campbell.A (1990), l'articulation et la maîtrise des interactions existant entre le contrôle et la stratégie constituent le vecteur fondamental du management et de la gouvernance de l'entreprise multi-activités. Et selon le style de gouvernance, le contrôle, ses procédures et ses dispositifs peuvent s'orienter vers des configurations différentes. Ainsi, selon l'influence et l'implication du centre dans la formulation de la stratégie des domaines et selon son attitude en matière de contrôle des résultats obtenus, le contrôle de gestion peut prendre des formes variées.

Dans cette optique, le rôle d'une direction générale et par là-même la gouvernance d'une entreprise s'exerce via un contrôle dynamique qui interroge la structuration des relations, l'organisation de la délégation et les modes de prise de décision (Goold.M et Campbell.A, 1990). Ainsi, selon les auteurs, les modes de contrôle sont fonction du style de gouvernance et de management stratégique, chaque style mettant en avant une forme de contrôle et un type de lien entre contrôle et stratégie.

4) Contrôle de gestion, gestion des interdépendances organisationnelles

Les trois approches du contrôle de gestion divergent donc sur de nombreux points ; le primat de l'information comptable et financière, le primat du facteur humain ou encore le primat des variables stratégiques ; l'orientation des outils, la définition des cibles, et de manière générale sur la question du territoire du contrôle de gestion. Toutefois, elles convergent sur une axiomatique commune.

En effet, comme le souligne Bouquin.H (1991) le contrôle de gestion implique, explicitement ou implicitement, la décomposition de l'organisation et la construction de systèmes hiérarchiques, le but étant de réduire la complexité de la décision et de permettre la mise effective d'une rationalité procédurale. Ces systèmes hiérarchiques résultent donc de trois types de décomposition. D'abord, une décomposition des processus dans le temps court, moyen et long. Ensuite, une décomposition dans l'espace aboutissant à la création des différents niveaux de l'organisation. Et enfin, une décomposition dans l'organisation elle-même afin de décliner les objectifs et les moyens au niveau des acteurs.

La vie de l'organisation est ainsi structurée en trois phases. Une phase de finalisation orientée vers la définition des règles du jeu. Le temps de la finalisation consiste donc à définir les objectifs, les moyens, les autorités, la division des tâches de préparation de la décision, de prise de décision et de mise en œuvre de l'action. En somme, cette phase doit aboutir à la définition des critères et des normes relatifs à la nature et à la qualité de la performance attendue¹. La deuxième phase est une phase de pilotage en cours d'action qui a pour but de diagnostiquer le présent, le futur et en cas de nécessité de modifier les trajectoires prévues via l'adaptation des moyens, la redéfinition des rôles en matière de décision et d'action ou encore la révision des finalités. Et enfin une phase d'évaluation, une fois l'action terminée ou en cours d'action à intervalles préétablis, afin de mesurer les performances réalisées, d'identifier les causes d'échec et afin de faire vivre l'apprentissage organisationnel.

A ces trois phases correspond par conséquent trois niveaux organisationnels ; le niveau de l'exécution, le niveau de la décision et le niveau de la définition des critères et des normes de la performance. La décomposition de l'organisation dans le temps et dans l'espace aboutit finalement à l'attribution des responsabilités et à la définition des rôles des différents acteurs. Ainsi, trois niveaux d'acteurs sont à distinguer ; les exécutants ou les opérationnels ; les décideurs ou les gestionnaires ; et les gouvernants qui fixent les normes et les critères de la performance. Aussi, la différence fondamentale entre les trois approches réside d'une part, dans la cible et la structuration du système de contrôle de gestion, le point de départ et le point d'arrivée. Et d'autre part, dans les réponses apportées pour gérer les interdépendances entre les trois niveaux organisationnels identifiés, les trois catégories d'acteurs et les trois horizons temporels.

Chaque approche oriente donc les finalités du contrôle de gestion en définissant des priorités selon le niveau privilégié. C'est ainsi que dans l'approche instrumentale le contrôle de gestion vise à assurer le suivi de l'exécution, la gestion des interdépendances se résumant à la maîtrise du respect des standards et des normes en termes de résultats. Le contrôle de gestion est donc une fonction d'évaluation liée au travail d'exécution mais relativement indépendante des processus de prise de décision et de définition des normes et des critères de la performance. Dans l'approche organisationnelle, le contrôle de gestion doit faciliter, motiver et orienter la prise de décision, la gestion des interdépendances étant garantie a posteriori par l'admission de l'autonomie des acteurs. Le contrôle de gestion fait donc partie de manière directe des processus de prise de décision, il joue un rôle important auprès du management local et permet d'alimenter le pilotage de l'organisation. Dans l'approche stratégique, le contrôle de

gestion matérialise et participe des processus de définition des critères et des normes de la performance, la gestion des interdépendances est organisée a priori via l'orientation des règles de gouvernance. Le contrôle de gestion est à la fois un processus et un système interactif, dynamique et évolutif ; il est à la fois un support de mise en œuvre mais aussi un processus de finalisation des objectifs et de la stratégie.

L'identification des trois niveaux temporels, organisationnels et d'acteurs et les réponses apportées pour gérer les interdépendances qui en résultent, place donc de manière directe ou indirecte le contrôle de gestion dans un schéma organisationnel hiérarchique qui dépasse la seule dimension individuelle. Quelle que soit l'approche adoptée, la question posée est celle de la coordination à une échelle d'abord collective, il s'agit de permettre à des individus de trouver leur place et de contribuer à un collectif qui est l'organisation. Or, certaines organisations à l'image des universités ont pour particularité principale de poser la question de la coordination de manière inversée, il s'agit en effet de faire émerger un collectif au-delà des individualités ou des groupes d'individus. Cette inversion du schéma de la coordination a naturellement des conséquences directes ; d'abord quant à la nature des interdépendances organisationnelles ; ensuite en termes de réponses apportées pour gérer ces interdépendances, et in fine des conséquences en matière de pratiques et de rôle du contrôle de gestion.

La question que nous posons est donc celle du rôle et des limites du contrôle de gestion dans des organisations privilégiant l'autocontrôle et l'autogestion en l'absence de structure hiérarchique verticale. La seconde partie de notre communication aborde pour ce faire les spécificités organisationnelles des universités ; leur système de production, leur système de gestion et leur environnement pour mettre l'accent sur l'imbrication de ces trois systèmes et sur les conséquences de cette imbrication sur leur autonomie interne et externe.

2) L'autocontrôle et l'autogestion dans les universités, fondements et conséquences

De part leur structure et leur mode de gouvernance, les universités sont des organisations bureaucratiques singulières. Deux principales caractéristiques différencient les universités des bureaucraties classiques. D'une part, l'autorité reconnue aux instances dirigeantes est à la fois le résultat d'une reconnaissance des compétences individuelles et l'aboutissement d'un processus électoral démocratique qui garantit la participation directe ou indirecte de tous les acteurs. D'autre part, les universités se distinguent par leur structure conjointement centralisée et décentralisée. En effet, si la cogestion ou plus précisément la gestion participative témoigne d'une forte décentralisation horizontale et fonctionnelle, les nombreux domaines réservés au pouvoir public et à l'autorité de tutelle en particulier traduisent au demeurant une forte centralisation. Une bureaucratie à la fois centralisée et décentralisée, des opérationnels jouissant d'une forte indépendance dans l'exercice de leurs fonctions mais dont la gestion des statuts, des fonctions et des carrières est centralisée, des objectifs et des spécificités propres mais qui doivent s'insérer dans un cadre national, nombreuses sont donc les ambiguïtés des établissements universitaires.

2-1) La structuration organisationnelle

Selon Parson.T (1960 in LeMieux.V, 1994), chaque organisation doit être appréhendée à travers trois niveaux interdépendants. D'abord, le niveau technique qui renvoie aux modes d'organisation de la production selon le degré de spécialisation et de professionnalisation des activités ; un niveau marqué par l'enjeu de l'équilibre entre une revendication d'autonomie et une volonté de contrôle. Le niveau de gestion des composantes organisationnelles ; un niveau fortement influencé par la nature des composantes organisationnelles et celle du processus de

production. Et enfin, le niveau institutionnel qui renvoie aux relations avec l'environnement externe ; un niveau largement influencé par le poids des parties prenantes et leur pouvoir décisionnaire.

2-1-1) Le niveau technique, le système de production

En raison de l'importance et de la complexité de leur centre opérationnel, les universités font partie des bureaucraties professionnelles (Mintzberg.H, 1982). Il s'agit en effet, d'organisations caractérisées essentiellement par la complexité du système de production contrôlé par les opérationnels eux-mêmes. Ainsi, la coordination s'opère via la standardisation des qualifications grâce aux processus de formation et de socialisation et s'appuie sur les compétences et le savoir des opérationnels professionnels. La bureaucratie professionnelle est donc fondée dans son fonctionnement sur l'internalisation des normes afin de permettre une standardisation des qualifications indépendamment d'une éventuelle technostructure interne, par ailleurs très faible. L'accent est ainsi mis sur le pouvoir de la compétence et non sur l'autorité en raison de l'inefficacité de la formalisation des comportements et/ou de la standardisation des résultats.

La conception est conjointe à la réalisation de la production laissant donc une grande place à la spécialisation et à la décentralisation horizontale et fonctionnelle. Ainsi, pour les universités comme pour toute bureaucratie professionnelle, il s'agit comme l'écrit Vallée.A (1996) d'offrir « un produit à la fois étroitement dépendant de la compétence des professionnels et dont la réalisation ne peut se faire en dehors de la demande ». De ce fait, il existe donc une certaine dimension de la production qui se rapproche des services standardisés coproduits et coconçus, dans la mesure où le demandeur est impliqué à la fois dans la production et dans la conception. Le résultat final des activités des universités comme dans toute activité de service dépend donc de la participation effective du demandeur et ne peut être jugé qu'a posteriori et compte tenu de cette participation et des conditions de son déroulement (Vallée.A, 1996).

La complexité du système de production octroie par conséquent un pouvoir important au centre opérationnel et une grande latitude dans l'exercice des compétences et des savoirs individuels. Aussi, comme le souligne Vallée.A (1996) « en l'absence de connaissance du produit, les usagers potentiels, comme l'administration, portent un jugement sur les ressources qui deviennent l'objet principal de la régulation ». La régulation et le jugement sur la base des ressources mobilisées portent par conséquent sur deux éléments : les coûts pour avoir le même produit et la qualité du produit final, les deux restent cependant subjectifs puisque coproduits et coconçus.

Deux problèmes majeurs se posent alors (Mintzberg.H, 1982). D'abord, un problème de coordination en raison des limites de la standardisation des qualifications comme seul mécanisme de coordination. Ensuite, un problème de contrôle en raison des limites de l'auto-contrôle et de la dilution des responsabilités. Des limites qui se trouvent renforcées par les lacunes des principes de l'autogestion.

2-1-2) Le niveau de la gestion, le système d'administration

L'université comme organisation a fait l'objet de nombreuses études et analyses qui concordent sur un point central à savoir ; le caractère atypique des modalités d'administration et de gestion. Ainsi, pour Cohen.M et al (1972), il s'agit d'anarchies organisées en raison de la spécificité du processus de décision qualifié selon les auteurs à travers le modèle de « la poubelle », deux notions qui traduisent finalement assez bien les contradictions qui

caractérisent les organisations universitaires et leur système de gestion. Les universités, anarchies organisées, sont alors décrites par les auteurs comme des organisations caractérisées essentiellement par l'ambiguïté de leur processus de décision.

Pour d'autres auteurs à l'image de Musselin.C (2001), il ne s'agit pas d'un seul modèle mais il existe de nombreux modèles selon les universités mais aussi au sein d'un même établissement. En effet, selon l'auteure (Musselin.C, 2001), bien que certaines universités répondent effectivement au modèle des anarchies organisées, il existe d'autres modèles de prise de décision qui peuvent coexister sans rapport avec le stade d'évolution de l'organisation. L'auteure distingue par conséquent trois autres modèles. Un modèle collégial fondé sur les normes, les valeurs communes, la recherche du consensus et où les décisions sont essentiellement prises par les professionnels, les enseignants. Un modèle bureaucratique fondé sur la standardisation des compétences, du moins en matière d'administration, mais également des procédures et où les décisions sont prises selon des programmes préétablis. Un modèle politique où l'université est considérée comme un lieu politique traversé par des jeux de pouvoir et où la décision est le reflet de l'influence des conflits et des oppositions.

La multiplicité des modèles de prise de décision reflète finalement la diversité des structurations organisationnelles informelles propres aux universités. Ainsi, comme le souligne Rose.J (2004), il existe au sein de chaque université différents niveaux et lieux de décision avec des champs de compétences qui s'entremêlent. Les modes de prise de décision sont donc nombreux et varient selon les résultats des interactions internes propres à chaque structure. Toutefois, au-delà des aspects informels, il existe également des impacts de la structure formelle. En effet, les universités ont la particularité de voir coexister au moins deux corps légitimes. D'une part, le corps administratif qui apporte le support technique et logistique nécessaire à l'administration et de ce fait bénéficie de la légitimité de l'expertise. D'autre part, le corps politique bénéficiant de la légitimité du mandat et d'un pouvoir informel basé sur la capacité à assurer la coordination et les négociations entre le centre opérationnel, le corps administratif ainsi que les autres parties prenantes.

Dès lors comme l'écrit Rose.J (2004), « coexistent plus ou moins harmonieusement la légitimité politique des élus, la légitimité administrative des responsables hiérarchiques et la légitimité personnelle des universitaires réputés ». La coexistence de diverses légitimités affaiblit donc celle des équipes en charge de l'administration et de la gestion des établissements à la fois en interne et en externe.

2-1-3) Le niveau institutionnel, la pluralité des parties prenantes

L'environnement des organisations universitaires, comme toute organisation publique, est un environnement complexe et pluriel. Il existe en effet de nombreuses parties prenantes porteuses de diverses légitimités et rationalités. Deux principales catégories sont cependant à distinguer. D'une part, les universitaires dans le sens large, c'est-à-dire les acteurs internes et externes à l'établissement. D'autre part, les autorités publiques, politiques et socio-économiques, qu'il s'agisse de la tutelle, des instances de contrôle diverses ou des partenaires économiques à l'image des collectivités territoriales ou des entreprises du bassin local².

La première partie prenante est donc composée par les universitaires qui exercent un pouvoir important via le poids des considérations disciplinaires et académiques, bien qu'il n'existe pas de normes et de valeurs bien établies de la profession universitaire (Musselin.C, 1994). Toutefois qu'elles qu'en soit les limites, le pouvoir des universitaires s'exerce de manière directe à travers les membres de l'établissement mais également de manière indirecte à travers

les diverses instances et réseaux formels et informels qui apportent³ leur expertise et leur légitimité politique (Musselin.C, 1994).

La seconde catégorie de parties prenantes renvoie principalement aux financeurs. Ainsi, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des acteurs locaux externes ; conseils régionaux, départements, communautés urbaines, entreprises, les relations sont fondées sur une démarche contractuelle. Toutefois, si les relations entre les universités et les acteurs locaux externes s'articulent essentiellement autour de partenariats contractuels socio-économiques, la démarche contractuelle liant les universités à leur autorité de tutelle est quant à elle plus complexe.

En effet, les relations entre établissements et acteurs locaux externes sont des relations fondées essentiellement sur une certaine dépendance financière qui touche aux domaines de l'offre de formation et de recherche Rose.J (2004). Cette dépendance peut certes avoir des influences en matière d'orientation du projet d'établissement et engendrer des conflits internes mais elles restent en dehors du fonctionnement interne. C'est le cas à titre d'exemple des collectivités qui soutiennent pour des raisons de politiques locales certaines composantes en les finançant ou des entreprises qui font la promotion de la professionnalisation et de la spécialisation (Rose.J, 2004).

Les relations entre les établissements et l'autorité de tutelle posent-elles à la fois des questions de dépendance financière mais également de dépendance institutionnelle liée au poids des contraintes réglementaires et légales en sus des contraintes budgétaires, et ce malgré les avancées réalisées en la matière. En effet, durant les dernières décennies, la relation entre les établissements universitaires et leur autorité de tutelle a fait l'objet de nombreuses évolutions (Musselin.C, 2001)⁴. L'ensemble de ces avancées réoriente donc le rôle de l'Etat vers une plus grande décentralisation grâce au renforcement du poids de la contractualisation notamment mais sans signifier pour autant son désengagement. En effet, du fait de la rareté des ressources et du poids de la dépendance financière, l'arbitrage politique se substitue alors à l'arbitrage socio-économique et limite la portée et l'efficacité de la démarche contractuelle.

Un système de production complexe qui accorde un pouvoir important au centre opérationnel, un système de gestion fondé sur la coexistence de différentes légitimités et un environnement institutionnel pluriel et marqué par de fortes contraintes budgétaires, réglementaires et politiques, ce sont donc autant de facteurs déterminants de la structuration organisationnelle des établissements universitaires. Ainsi, en suivant Lemieux.V (1994), en fonction de la nature des liens entre les différents niveaux en présence, chaque université se trouve caractérisée par un mode de gouvernance spécifique. Un mode de gouvernance qui détermine par voie de conséquence l'existence même de l'université comme institution, c'est-à-dire en tant qu'entité homogène portant un projet cohérent, mais également qui se reflète dans la perception de l'université en tant que telle par l'environnement extérieur.

2-2) L'autonomie des établissements

Pour Legrain.A et al (2004), l'autonomie d'une organisation publique se décline à deux niveaux. D'une part, l'autonomie opérationnelle qui renvoie aux marges de manœuvre en termes d'exécution des activités. D'autre part, l'autonomie stratégique qui renvoie au degré d'ouverture du processus interne et externe en matière de définition des missions et des objectifs. Comme nous l'avons abordé ci-dessus, la complexité du système de production permet aux établissements de bénéficier d'une grande autonomie opérationnelle. La question se pose alors par rapport à l'autonomie stratégique qui est, elle fortement liée aux choix opérés en matière de gouvernance. Or, comme le soulignent F.Kletz et Pallez.F (2002)

l'autonomie ne peut avoir de sens en l'absence d'une contre-partie en termes d'évaluation à la fois interne et externe.

2-2-1) L'autonomie stratégique, la régulation interne

Comme le souligne Mintzberg.H (1982), au sein des établissements universitaires comme pour toute bureaucratie professionnelle, le concept même de stratégie est porteur d'une signification particulière. En effet, en raison de la complexité du système de production et de la forte autonomie des acteurs, il est difficile de définir au sein des universités des objectifs communs. Il s'agit donc davantage de stratégies individuelles que collectives, qui sont le reflet d'une accumulation de projets au fil du temps, du moins pour ceux qui aboutissent et s'installent dans la durée grâce essentiellement aux compromis divers et au pouvoir des individus qui les portent.

Ainsi, comme l'écrit Vallée.A (1996), « le produit final d'une organisation professionnelle bureaucratique n'est donc ni sélectionné par le marché, ni décidé par l'administration centrale mais négocié avec différents acteurs au cours du processus d'acquisition des ressources ». Il s'agit donc de stratégies par les ressources et non par les produits (Vallée.A, 1996). La démarche stratégique se trouve donc intimement liée aux modalités d'acquisition des ressources, ce qui accorde un pouvoir important à la négociation et aux acteurs en charge de la recherche des ressources.

Cependant, comme le souligne Vallée.A (1996), parallèlement à ces stratégies de négociation autour des ressources, il peut exister des stratégies de contournement en mobilisant des relations personnelles (des réseaux amicaux, professionnels, politiques) et interindividuelles. Ainsi écrit l'auteur « montrer que les ressources acquises ne le sont pas seulement pour leur valeur d'usage, mais aussi pour leur valeur de négociation, conduit à souligner que les logiques de construction de l'offre ne sont pas seulement administratives, économiques ou professionnelles mais interagissent les unes avec les autres formant un champ de force complexe » (Vallée.A, 1996).

De ces stratégies par les ressources et relationnelles résultent donc ce que Kletz.F et Pallez.F (2002) qualifient, en matière d'offre de formation, de spirale inflationniste à l'intérieur des établissements d'abord mais également au niveau national. Ainsi, l'absence de cadrage en matière d'offre de formations à titre d'exemple traduit finalement d'une part, le primat des stratégies d'évitement du conflit et l'impossibilité d'un jugement objectif en raison de l'autonomie dont bénéficient les enseignants. D'autre part, elle traduit les lacunes de l'existence réelle du projet d'établissement. Aussi, ces pratiques se trouvent renforcées par l'absence d'évaluation objective de la pertinence de l'offre au-delà de sa qualité intrinsèque. Il existe donc une certaine cohérence sur des thématiques générales (professionnalisation, internationalisation, coopération, etc) mais sans qu'il s'agisse d'une offre intégrée. La cohérence se construit donc a posteriori et l'offre ne peut être considérée comme le reflet d'une stratégie mais davantage comme le résultat d'une dynamique disciplinaire et d'une dynamique d'acteurs (Kletz.F et Pallez.F, 2002).

Un constat parallèle est opéré par Laredo.P et Mustar.P (1994) en matière de recherche. En effet, les auteurs soulignent la logique de déplacement partiel de l'exercice des choix stratégiques en raison des conséquences de la décentralisation des recrutements et de la gestion des carrières des chercheurs excluant de ce fait la possibilité d'élaborer des orientations thématiques générales qui s'inscriraient dans des mécanismes de financement internes. Ainsi, écrivent les auteurs, « l'expression de leur stratégie (les laboratoires) passe donc de plus en plus par les choix effectués en matière de création et de soutien de

laboratoire ; les questions se déplacent et ajoutent à la gestion des carrières celle des laboratoires ; les modalités de suivi et les critères de jugement de la performance des laboratoires se différencient selon les stratégies qu'ils développent ou que l'institution privilégie ».

Ainsi, qu'il s'agisse du domaine de la formation ou de la recherche, la stratégie de l'université apparaît comme intrinsèquement ascendante. Et comme le souligne Claveranne.J.P (1996) « l'approche ascendante par consolidations successives de micro-projets n'est pas compatible avec une approche stratégique d'un projet d'ensemble à négocier avec l'autorité de tutelle ». D'autant que ce manque de cohérence interne et d'auto-évaluation se trouve renforcé par les limites de l'évaluation externe et notamment celle exercée par la tutelle.

2-2-2) L'évaluation, la régulation externe

Toute démarche contractuelle doit donner lieu à deux types d'évaluation ; une évaluation des résultats (outputs) et de leurs apports aux outcomes (évaluation politique) ; et une évaluation contractuelle qui vise quant à elle les engagements respectifs des parties prenantes (Legrain.A et al, 2004). Ces deux types d'évaluation bien que complémentaires, doivent cependant être dissociée. En effet, si l'action des organisations publiques ne concerne dans de nombreux cas qu'une partie, un domaine, un territoire, etc, et si ces dernières ne peuvent donc être tenues pour responsables de l'ensemble des résultats d'une politique publique, leur évaluation doit également inclure l'organisation en elle-même mais sans occulter les résultats.

Or, en matière d'offre de formation à titre d'exemple, Kletz.F et Pallez.F, (2002) soulignent les limites de l'évaluation externe en raison de la mobilisation des seuls critères de qualité intrinsèque (critères disciplinaires) sans prise en compte de la pertinence de l'offre à la fois au niveau intra-établissement et au niveau inter-établissements, mais également sans intégration des critères gestionnaires et politiques. Ce déséquilibre résulte selon les auteurs de deux principaux facteurs (Kletz.F et Pallez.F, 2002). D'abord, la doctrine qui sous-tend l'exercice de la tutelle en matière d'offre de formation avec la notion de diplôme national et la notion d'autonomie des universités. L'évaluation se résumant de ce fait à un contrôle réglementaire, le diplôme étant considéré comme le principe d'unité entre les établissements malgré leur diversité. Ensuite, les lacunes de l'instrumentation quantitative de l'évaluation et ses supports qui sont axés sur des logiques disciplinaires, l'évaluation elle-même étant organisée par les acteurs en fonction de leur discipline.

Un constat partagé par Musselin.C (1994) mais en situant les causes dans le manque de légitimité de l'administration qui la pousse à favoriser les critères disciplinaires. Ainsi, en l'absence de capacité d'évaluation et donc d'orientation selon les résultats de cette évaluation, l'administration centrale se base essentiellement sur des incitations via les mesures budgétaires. Toutefois, les lacunes en matière d'évaluation résident également pour Musselin.C (1994) dans l'absence de référentiel stable, liée elle-même à l'absence d'une profession structurée, comme nous l'avons abordé précédemment. Ainsi, écrit Musselin.C (1994), « le système français, bien que centralisé, se révèle moins dirigé par l'Etat que par les interactions entre une administration centrale et des segments actifs de la profession ». Il en résulte donc des lacunes en matière d'autorégulation et de régulation, à la fois sources et conséquences de l'ambiguïté des relations entre l'université et les universitaires d'une part, et l'université et l'Etat d'autre part.

Au regard de leur structuration organisationnelle, les universités apparaissent particulièrement caractérisées par l'importance des relations interindividuelles à l'intérieur et

à l'extérieur de chaque établissement. La particularité majeure des universités réside de ce fait dans l'imbrication du système de production, du système de gestion et de l'environnement avec une forte personnalisation des relations. Les mêmes acteurs se trouvent ainsi impliqués à la fois dans l'exécution, dans la prise de décision et dans la définition des normes et des critères de la performance. La gestion des interdépendances organisationnelles, la question de la coordination, se trouvent ainsi placées d'abord au niveau des individus et des groupes d'individus. Dans cette perspective, le premier enjeu que présente le contrôle de gestion réside dans le dépassement des limites de l'autocontrôle et de l'autogestion.

En effet, comme nous l'avons souligné dans la première partie de cette communication, la pratique du contrôle de gestion quelque soit l'approche adoptée implique nécessairement une certaine décomposition de l'organisation et la construction de systèmes hiérarchiques afin de réduire la complexité de la décision et de l'action. Chaque approche met toutefois l'accent sur un niveau organisationnel, un niveau d'acteurs et un niveau temporel. C'est ainsi que dans l'approche instrumentale, le rôle du contrôle de gestion est un rôle d'outil d'évaluation afin de permettre le suivi des performances attendues selon les réalisations dans une logique corrective. Dans l'approche organisationnelle, le rôle du contrôle de gestion consiste à orienter la prise de décision afin de permettre le pilotage de l'organisation dans une logique réactive. Et dans l'approche stratégique, le rôle du contrôle de gestion est de définir les normes et les critères de la performance dans une logique proactive.

Or, comme nous l'avons montré dans la seconde partie de cette communication, l'imbrication des trois niveaux organisationnels et l'implication des mêmes acteurs à la fois dans les domaines de l'exécution, de la prise de décision et de la définition des normes et des critères de la performance, amènent à s'interroger sur le rôle du contrôle de gestion et sur ses limites dans des organisations aussi particulières que les universités. Dans la troisième partie ci-dessous, nous tenterons de proposer des éléments de réponses à cette interrogation en mobilisant les résultats d'une enquête qualitative réalisée auprès des universités et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3) L'émergence du contrôle de gestion dans les universités

Avec la mise en place de la LOLF⁵ en 2006 et dans l'attente de la généralisation de la loi LRU⁶ à l'horizon 2012, les établissements universitaires français sont incités à développer en leur sein des structures administratives et/ou politiques dédiées aux activités de pilotage ce qui suppose une certaine démarcation par rapport aux fonctions classiques de gestion des ressources humaines, gestion financière et budgétaire, gestion immobilière et gestion administrative de manière générale. Ces structures ont donc pour vocation d'asseoir les nouvelles règles en matière de gouvernement et de gouvernance conformément aux principes de la gestion par la performance. Les réponses organisationnelles des universités aux exigences des nouvelles règles de l'action publique sont donc nombreuses, toutefois, nous nous intéresserons en particulier à l'émergence de la pratique du contrôle de gestion.

3-1) Cadre méthodologique et principaux résultats

La recherche mobilisée avait pour but d'étudier les apports et les difficultés de la mise en place de la gestion par la performance dans le cadre de la LOLF au sein des universités et ses implications en matière de gouvernance. L'enquête empirique réalisée avait donc pour objectif de collecter des données qualitatives sur les structures de pilotage et notamment les structures de contrôle de gestion mises en place au sein des établissements universitaires et

sur les missions qui leur sont assignées. Pour ce faire, trente quatre entretiens semi-directifs ont été réalisés. Vingt neuf entretiens traitant exclusivement de la mise en place de la LOLF ont ainsi été réalisés au sein de quinze universités⁷ et 5 entretiens auprès de membres du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche⁸. D'autre part, cinq entretiens ont été réalisés ultérieurement traitant à la fois de la LOLF et de la LRU au sein d'une université bénéficiant depuis le 1^{er} janvier 2010 des compétences élargies⁹. L'ensemble des entretiens a été traité selon une analyse thématique verticale et horizontale¹⁰.

L'analyse des données collectées sur les structures de pilotage ou d'aide au pilotage mises en place au sein des établissements universitaires, permet de mettre en évidence la multiplication d'entités diverses selon la taille et les choix stratégiques et politiques des établissements ; cellule de pilotage et de prospective, cellule d'évaluation et d'aide à la décision, comité de pilotage, etc. Toutefois, malgré l'hétérogénéité des orientations, il existe une forte tendance à l'émergence de structures de contrôle de gestion parallèlement à ces entités. Ainsi, bien que certaines universités disposaient de structures plus ou moins formelles de contrôle de gestion, c'est avec la mise en place de la LOLF et de manière plus nette depuis la promulgation de la loi LRU que s'amorce une quasi-généralisation d'entités de contrôle de gestion au sein des établissements universitaires.

Ces entités sont dans la majorité des cas rattachées au Secrétariat Général (DGS)¹¹ de manière directe ou indirecte via les services financiers et/ou comptables. Le contrôle de gestion est ainsi considéré comme une fonction qui trouve sa place au sein des services centraux. Toutefois, il existe quelques exceptions où les entités de contrôle de gestion sont rattachées directement au président de l'établissement pour comporter une certaine dimension politique. En termes de taille, les effectifs vont de une à quatre personnes en moyenne selon la taille de l'université et selon le rattachement dont bénéficie le contrôle de gestion. Toutefois, quelque soit la taille de l'entité et son rattachement, il existe une certaine concordance en termes de pratiques et de missions assignées au contrôle de gestion.

Les pratiques en matière de contrôle de gestion sont en effet limitées à une logique de mesure, toutefois, dans la majorité des cas il ne s'agit pas de mesure dans une visée vérificative ou évaluative, c'est-à-dire des mesures par rapport à des objectifs à atteindre ou par rapport aux réalisations. D'une part, il ne s'agit pas de logique d'évaluation alliant à la fois les résultats des activités opérationnelles et les données budgétaires et financières. Dans de nombreux cas il existe en effet d'autres entités en charge des actions d'évaluation avec des périmètres et des missions qui varient entre démarche qualité et auto-évaluation selon des standards nationaux, européens ou internationaux et cellule d'évaluation au service de la présidence qui établit des tableaux de bord spécifiques. D'autre part, il ne s'agit pas d'une logique de vérification en raison de l'absence de capacités prévisionnelles à la fois en termes de budget mais aussi en termes d'activités opérationnelles. Il s'agit donc de mesures souvent ponctuelles pour répondre à des besoins divers et donc d'un contrôle de gestion a posteriori avec une faible dimension prévisionnelle.

Ainsi, le contrôle de gestion est assimilé au contrôle budgétaire ou est rapproché de la comptabilité analytique dont la pratique est par ailleurs en phase d'instauration. Les outils du contrôle de gestion sont alors principalement utilisés pour le calcul et l'analyse des coûts de formation afin de répondre essentiellement aux demandes de l'administration centrale dans une large mesure ou des collectivités dans certains cas ou en rapport avec les activités de recherche. Ce qui exclut le plus souvent les activités administratives et les activités supports.

Parallèlement au calcul des coûts, certaines entités sont en charge de l'élaboration des indicateurs, toutefois, la démarche est limitée au contrat quadriennal ou à la réalisation de tableaux de bord et d'indicateurs ad hoc. Des indicateurs présentant une grande variété en termes de conception et d'usage et essentiellement à destination des instances centrales politiques et administratives sans diffusion systématique au niveau des composantes bien qu'il existe certaines exceptions. Il s'agit donc d'indicateurs de financement, d'indicateurs d'activités, ou d'indicateurs spécifiques ponctuels pour répondre aux fréquentes enquêtes statistiques de provenances diverses et notamment de l'administration centrale. Les indicateurs de suivi lorsqu'ils existent sont alors dissociés de ceux de la tutelle et leur recoupement est fait a posteriori. De nombreuses universités disposent ainsi d'une multitude d'indicateurs sans finalité claire et qui ne sont ou ne peuvent être renseignés à cause de leur indisponibilité pour des raisons techniques ou en raison de la charge de travail que cela implique.

Les pratiques émergentes en matière de contrôle de gestion permettent donc de faire trois principaux constats. D'abord, une très forte orientation budgétaire et comptable, une faible dimension managériale et enfin, une certaine distinction par rapport aux questions relatives à la gouvernance. Les raisons invoquées renvoient naturellement à la jeunesse de la pratique du contrôle de gestion dans les organisations publiques de manière générale et dans les universités de manière particulière. Toutefois, au-delà de ces raisons conjoncturelles, les personnes interviewées mettent également l'accent sur des raisons techniques, structurelles et politiques qui se manifestent à la fois en termes d'évaluation, de pilotage et de finalisation.

3-2) Analyse et interprétation des résultats

3-2-1) Les lacunes de l'évaluation

Deux raisons principales sont évoquées pour expliquer la forte orientation budgétaire et comptable du contrôle de gestion. D'abord, la spécificité du système de production et les caractéristiques propres aux activités d'enseignement et de recherche. Ensuite les difficultés techniques et les limites des systèmes d'information et de l'instrumentation de gestion de manière générale.

Relativement à la nature du système de production et des activités, l'accent est mis sur le fait qu'il s'agit d'activités de service et donc d'activités coproduites et difficilement maîtrisables. De nombreuses variables intrinsèques à la nature des activités doivent ainsi être prises en compte à la fois pour la définition des objectifs à atteindre et pour la définition des normes à suivre ; niveau des étudiants ; spécificités disciplinaires, spécificités locales ... Les capacités de prévision en termes de budget et en termes d'activités opérationnelles se trouvent de ce fait très limitées. En effet, la difficulté majeure consiste à assurer la correspondance de manière normative entre d'un côté des besoins et notamment en personnel et de l'autre côté des besoins en enseignement et en recherche.

Ces difficultés en matière de capacités de prévision se trouvent finalement traduites dans la faiblesse de l'évaluation. L'enjeu réside à ce niveau dans l'effort de contextualisation et de qualification afin de dépasser la seule dimension quantitative et de garantir la pertinence des informations produites comme cela est souligné dans les deux extraits d'entretiens suivants : « la comparaison est impossible sur le plan des chiffres, les chiffres à eux seuls ne peuvent rien régler, la notion de coût est importante mais il faut prendre en compte les ressources dans leur globalité et les résultats, tout dépend des bassins économiques, des disciplines ». « L'évaluation ne peut pas être

résumée aux coûts, il faut prendre en compte la qualité, l'efficacité, juger les universités uniquement sur les coûts et la maîtrise des coûts, c'est un peu faire perdre son sens à l'évaluation ».

Aussi, avec la question de la pertinence de l'information se pose la question de sa fiabilité. Or, l'une des difficultés majeures que pose le dépassement de la seule dimension budgétaire et comptable réside dans les lacunes des supports techniques ; les lacunes des systèmes d'information et de l'instrumentation de gestion. En effet, pour des raisons politiques, budgétaires mais aussi structurelles, les systèmes d'information des universités sont finalement le produit de l'accumulation d'applications nombreuses et partielles sans une vision d'ensemble et sans que les interfaces n'en soient assurées. Des applications nombreuses ont en effet été développées et notamment à un niveau centralisé via la contribution de l'Amue¹² pour répondre aux besoins engendrés par les réformes successives et les évolutions en matière de règles de la gestion publique. D'autre part, au sein même de chaque université, les usages différenciés au niveau des composantes des différentes applications témoignent de l'absence d'une dimension structurante.

Le résultat en est une multiplication des applications et des entités selon la nature des besoins et une production hétérogènes de données insuffisamment contrôlées et peu maîtrisées. Les lacunes techniques sont donc considérées comme un frein important comme en témoignent les extraits d'entretiens suivants : *« le problème c'est pour les outils de gestion, le système d'information dans sa globalité, on a Nabuco pour les finances et le budget, mais on ne peut pas faire du contrôle de gestion avec ça, toutes les applications ne communiquent pas, les gens se retrouvent à saisir à la main plein de données parce que les applications ne communiquent pas, si on avait seulement un système comme dans le scolaire, ça aurait été plus facile, mais le problème c'est aussi au niveau de l'Etat, les applications ne communiquent pas non plus ». « Le problème dans le développement d'outils locaux, c'est la convergence, dans les universités, entre les universités, ou avec le ministère, il faut un système global, on ne peut pas fonctionner avec des petits bouts d'applications ».*

L'ensemble de ces difficultés se trouve donc renforcé par la forte et multi-spécialisation des compétences et des connaissances ce qui implique intrinsèquement une grande décentralisation des activités. L'orientation budgétaire et comptable vient donc pallier les limites de cette décentralisation en donnant une unité de base commune qui permet de définir a priori et a posteriori les limites des actions individuelles et collectives sans pour autant assurer ou faciliter la coordination.

3-2-2) Les lacunes du pilotage

L'ambiguïté des indicateurs et la multiplication des niveaux et des usages des informations produites limitent finalement le rôle du contrôle de gestion comme outil ou support du pilotage interne. Deux raisons principales sont évoquées par les personnes rencontrées pour expliquer les lacunes en matière de pilotage, des raisons qui sont intrinsèquement liées par ailleurs. Il s'agit d'abord de l'étendue du pouvoir décisionnaire des différentes composantes et inversement la faiblesse des instances de décision centrales, ce qui renvoie à l'absence d'une réelle structure verticale et à la forte décentralisation fonctionnelle et horizontale. Ensuite, il s'agit des modes de financement centralisés qui renforcent paradoxalement la logique de décision décentralisée.

Au niveau des universités en effet, le déséquilibre des pouvoirs en présence, un déséquilibre lié essentiellement au mode d'administration et de gouvernance, rend difficile l'élaboration de stratégies clairement établies et par là-même leur pilotage et leur pérennité. En effet, le rôle effectif du président et des trois conseils¹³ est largement fonction de chaque université et du

résultat des affrontements entre les différentes légitimités en présence, celle du président et des instances l'accompagnant et celle des directeurs de composantes et de l'ensemble des acteurs. Le manque de transparence des processus de décision et leur forte décentralisation limitent ainsi le rôle des instances centrales des établissements à la négociation de décisions prises en amont. Une réalité qui se trouve aggravée par la faiblesse de l'encadrement administratif qui ne peut jouer son rôle d'accompagnement auprès des membres élus.

Ainsi, en l'absence d'une réelle structure verticale qui permettrait l'attribution des responsabilités à tous les niveaux, les décisions reflètent la recherche d'un équilibre entre les différents acteurs. Les établissements peinent donc à faire émerger une identité clairement établie qui va au-delà de la simple somme des activités des composantes, l'essentiel des compétences étant maîtrisé par ces dernières. Le résultat en est une juxtaposition des politiques des composantes, l'alourdissement de la gestion, la déperdition des moyens mais essentiellement l'affaiblissement des activités de pilotage.

Des constats relativement admis de tous comme souligné dans les extraits d'entretiens suivants : « *Le gros problème dans les universités, c'est la culture, chacun parle de son budget, un ensemble de féodalités, c'est difficile d'avoir une vision d'ensemble* ». « *En plus, même quand les enseignants se prêteront au jeu, il faut définir des modalités précises pour responsabiliser tout le monde, on va pas laisser chacun faire comme il le veut, il faut un minimum de cohérence entre l'ensemble sinon ça n'aura aucun sens et surtout aucune utilité, ni pour nous, ni pour le ministère* ».

L'absence de structure verticale et la grande opacité des processus de décision se trouvent renforcées de manière indirecte par la centralisation de l'attribution des ressources. En effet, les modes de financement, basés essentiellement sur des critères nationaux standardisés au détriment de la part contractuelle, limitent la portée des démarches de pilotage interne. Deux problèmes majeurs se posent alors. D'abord, la rigidité du financement normé, ensuite, ce sont les critères à la base du financement normé eux-mêmes qui sont pointés du doigt à cause de la vision uniforme qu'ils sous-tendent et de la dissociation opérée entre critères de financement et contexte spécifique de chaque établissement.

La logique de la standardisation se trouve donc reproduite au sein des établissements renforçant par là-même le déséquilibre des pouvoirs en présence en fonction du poids budgétaire des composantes comme l'exprime une personne rencontrée dans l'extrait d'entretien suivant : « *Les relations avec la présidence sont très compliquées, il faut savoir que dans notre université la faculté de médecine représente 90% de la recherche, beaucoup d'étudiants et de recherche, donc ça représente une grande source de financement pour l'université, si vous-voulez, c'est un Etat dans l'Etat, et forcément ça pose problème, on veut absolument garder le pouvoir sur certains choses, le budget en fait partie et surtout le recrutement* ». Le résultat en est donc une très faible mutualisation des ressources financières, humaines et immobilières et un éclatement des lieux de décision.

3-2-3) Les limites de la finalisation

Les limites susmentionnées en termes d'évaluation et de pilotage sont donc considérées comme des freins majeurs à la pratique du contrôle de gestion. Toutefois, au-delà des facteurs techniques et structuro-organisationnels, les personnes rencontrées mettent l'accent sur l'ambiguïté des objectifs, des missions et de manière plus large sur l'ambiguïté du modèle de gouvernance et des relations entre tutelle et universités.

En effet, les objectifs des établissements universitaires doivent répondre à deux logiques. Ils doivent d'une part correspondre aux orientations en termes de politique publique d'enseignement supérieur et de recherche et traduire la participation des universités aux missions de service public qui s'inscrivent dans un cadre national conformément à leur statut d'opérateurs de l'Etat. D'autre part, les objectifs doivent correspondre aux ambitions, aux spécificités et aux contextes propres aux établissements au regard de l'autonomie statutaire dont ils bénéficient. Or, l'articulation de ces deux logiques n'est possible qu'au prix de la satisfaction de trois conditions. D'abord, l'existence d'une politique publique clairement définie. Ensuite, l'existence de stratégies d'établissements elles aussi clairement définies. Et enfin l'imbrication et la concordance entre cette politique publique centrale et ses stratégies d'établissements locales pour donner un contenu et un sens aux missions de service public confiées aux établissements et pilotées par la tutelle.

Or, les objectifs des établissements traduisent davantage le résultat des compromis entre les contraintes politiques et budgétaires internes et externes comme mentionné dans les extraits d'entretiens suivants : *« Ce qui pose problème, c'est la définition d'objectifs véritables, des objectifs politiques, au niveau du ministère et de l'université, même s'il y a des indicateurs, s'il n'y a pas de politique à la base, ça n'a aucun intérêt, c'est du temps perdu, on met des indicateurs pour aller vers quelque chose et non pas pour le plaisir de les mettre et de faire des tableaux »*. *« Il faut se fixer un idéal, aujourd'hui on ne se fixe que des objectifs de court terme, on donne que des solutions conjoncturelles, des actions conjoncturelles et non pas une politique globale »*.

L'ambiguïté des normes à suivre en termes de performances attendues se trouve dès lors amplifiée par l'absence ou du moins les lacunes en termes de critères de performance largement liée à la centralisation et à la spécificité des modes de financement comme nous l'avons souligné. La question des modes de financement dans le cadre de la politique contractuelle se trouve donc au cœur des préoccupations comme en témoignent les extraits d'entretiens suivants : *« La règle des 20/80 n'a plus de sens, mais en même temps c'est difficile d'aller vers du 50/50, d'un côté c'est normal de juger les établissements selon leur performance, mais d'un autre côté, tout le monde sait que les universités ne partent pas toutes du même point et ne reçoivent pas les mêmes populations, donc ce n'est pas si évident de comparer des établissements peu comparables et de lier les financements uniquement à ça »*. *« Les réflexions menées par la CPU concerne essentiellement cette question de comment faire évoluer les règles de financement, il faut augmenter la part contractuelle, mais il faut du temps pour que ça passe dans les mœurs, et il faut trouver des règles du jeu qui convaincront tout le monde et ne pénaliseront pas certains établissements qui ont des contextes spécifiques »*.

L'absence de stratégies d'établissements se trouve finalement renforcées de manière directe par l'absence de politique publique claire et de manière indirecte par la centralisation des modes de financement et par leur caractère standardisé. Ainsi, les limites en termes de fiabilité et de pertinence des informations et donc les limites en matière d'évaluation, l'opacité des processus de décision et donc la faiblesse du management et du pilotage interne, se trouvent renforcées par l'absence de missions et d'objectifs clairs et contribuent in fine à l'ambiguïté des normes et des critères de la performance attendue. Le primat des individus et des relations interindividuelles, renforce donc et se trouve renforcé par les spécificités organisationnelles, structurelles, politiques et culturelles de manière plus large.

Conclusion

Le contrôle de gestion dans les établissements universitaires est une pratique en émergence qui pose de nombreuses interrogations à la fois en termes de modalités, de supports techniques, d'évolutions organisationnelles, culturelles, politiques et managériales. Son orientation clairement budgétaire et comptable l'éloigne de son rôle comme outil ou comme support d'évaluation, de pilotage et de gouvernance. Le budget devient de ce fait l'unité de base et le ciment de l'organisation et donc la seule réponse pour permettre de gérer les interdépendances organisationnelles. En effet, en l'absence de mesures fiables des résultats, ce que suppose l'approche instrumentale, en l'absence de définition établie des responsabilités, ce que suppose l'approche organisationnelle, et en l'absence de stratégies et d'objectifs clairs, ce que suppose l'approche stratégique, la seule unité commune est le budget ; seules les variables budgétaires permettent de dépasser la dimension individuelle pour faire émerger des dimensions collectives ; disciplines, composantes, laboratoires, écoles et in fine établissement en tant qu'organisation.

L'accent mis sur le budget et sur les données comptables vient pallier l'absence d'objectifs clairs, de mesures fiables et de rendu-comptes individuels et collectifs. Le contrôle de gestion oscille ainsi entre des besoins de pilotage externe et interne et des besoins de management local et central. Ses finalités sont ambiguës compte tenu des limites des démarches stratégiques, des modes de prises de décision et de l'évaluation. Les acteurs universitaires qui sont impliqués à la fois dans les activités opérationnelles, dans la prise de décision et dans la définition des normes et des critères de la performance, se trouvent face à la diversité des comportements et des logiques et face à la diversité des interprétations des résultats à atteindre et des normes à suivre. Les finalités du contrôle de gestion oscillent donc entre une logique de reporting et de contrôle budgétaire pur dans l'optique d'un pilotage externe et dans une mesure moindre une logique d'aide à la décision dans l'optique d'un pilotage interne à la fois centralisé et décentralisé.

La gestion des interdépendances n'est donc pas basée sur la conformité à des résultats à atteindre en l'absence d'une évaluation et de données fiables et pertinentes. Il ne s'agit pas par ailleurs d'orienter les comportements et les décisions en raison de la forte décentralisation et en raison de la complexité du système de production. Et enfin, il ne s'agit pas d'un support de la gouvernance en l'absence de stratégies et de règles du jeu claires. Il s'agit finalement d'une fonction intégrée au sein de l'encadrement avec une dimension administrative forte et parfois politique. Une fonction qui oscille entre des missions de contrôle budgétaire, de comptabilité analytique et d'élaboration d'indicateurs hétérogènes selon les destinataires. Un contrôle de gestion a posteriori qui peine à établir un lien entre un niveau central et un niveau local, des usages internes et des usages externes et des lieux de décision nombreux et éclatés. L'ambiguïté de ses finalités reflète finalement l'enjeu de pouvoir qu'il porte au regard de la ressource connaissance qu'il représente. Un enjeu d'autant plus lourd de signification qu'il s'agit d'organisations où la ressource connaissance est intrinsèquement individuelle.

Bibliographie

❖ Articles :

Bouquin.H, 1991, « Le contrôleur de gestion : le temps réel implique un retour aux sources », Revue Française de Gestion, n°86, novembre/décembre

Campbell.A et Goold.M, 1990, « Strategies and Styles revisited : Strategic Planning and Financial Control », Long Range Planning, Vol.26, n°5

Claveranne.J.P, 1996, « Le management par projet à l'hôpital », Revue Française de Gestion, n° 109, juin-juillet-août

Cohen.M.D, March.J.G, et Olsen.J.P, 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », Administrative Science Quarterly, Vol.17, n°1, mars

Dumond.J.P et Jourdain.A, 2006, « L'action publique entre planification et contractualisation négociée : la perception des administrateurs des hôpitaux », Politiques et Management Public, vol 24, n°2, juin

Gibert.P, 2002, « Réflexions sur l'utilisation du contrôle interne à des fins de contrôle externe », Politiques et Management Public, Vol 20, n°3, septembre

Kletz.F et Pallez.F, 2002, « La constitution de la carte des formations dans les universités – A la recherche d'une stratégie d'établissement », Gérer et comprendre, n°67, mars

Laredo.P et Mustar.P, 1994, « Les institutions face aux stratégies des laboratoires de recherche », Politiques et Management Public, vol 12, n°2, juin

Legrain.A, Aawers.T, Ulens.W, 2004, « Evaluer les résultats d'une administration décentralisée dans le cadre d'une relation contractuelle : le cas de la sécurité sociale en Belgique », Politiques et Management Public, vol 24, n°2, juin

Lemieux.V, 1994, « La structuration du pouvoir dans les organisations universitaires », Politiques et Management Public, vol 12, n°2, juin

Musselin.C, 1994, « L'Etat et la profession universitaire en France et en Allemagne », Politiques et Management Public, vol 12, n°2, juin

Ouchi.W.G, 1977, « The relationship between organizational structure and organizational control », Administrative Science Quarterly, Vol 22, mars

Parsons.T, 1960, « Structure and process in modern societies », New York, The Free Press, (in V.Lemieux, 1994, « La structuration du pouvoir dans les organisations universitaires », Politiques et Management Public, vol 12, n°2, juin)

Rose.J, 2004, « Universités françaises : une autonomie limitée », Sciences humaines, hors série, n°44, mars-avril-mai

Vallée.A, 1996, « Une gestion stratégique à l'hôpital », Revue Française de Gestion, n°109, juin-juillet-août

❖ **Ouvrages :**

Anthony.R.N, 1965, « Planning and control systems », Boston, MA, Harvard Business School Press, première édition

Anthony.R.N, 1988, « The Management Control function », Boston, MA, The Harvard Business School Press, La fonction contrôle de gestion, Paris, Publi-Union

Bouquin.H, 2001, « Le contrôle de gestion : contrôle de gestion, contrôle de l'entreprise », Paris, PUF, cinquième édition

Bouquin.H, 2005a, « Les fondements du contrôle de gestion », Paris, PUF

Bouquin.H, 2005b, « Les grands auteurs en contrôle de gestion », (coordinateur), Caen Editions EMS

Chandler.A, 1977, « The Visible Hand : The Managerial Revolution in American Business », Cambridge, Mass, Harvard University Press, « La main visible des managers », Economica, Paris, 1988

Grenier.C, 1992, « Contrôle de gestion », in Encyclopédie du management, Paris, Vuibert

Lorino.P, 1995, « Comptes et récits de la performance- Essai sur le pilotage de l'entreprise », Paris, les Editions d'Organisation

Malo.J.L et Mathé.J.C, 1998, « L'essentiel du contrôle de gestion », Paris, Les Editions d'Organisation

Mintzberg.H, 1982, « Structure et dynamique des organisations », Editions d'Organisation, Paris

Simons.R.L, 1995, « Levers of control – How Managers Use Normative Control Systems to Drive Strategic Renewal », Boston, MA, Harvard Business School Press

❖ **Communications :**

Gibert.P, 1994, « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial », Congrès international de la Revue Politiques et Management Public, Montréal

Mignot-Gerard.S et Musselin.C, 2001, « Plus de leadership dans les universités françaises, mais aussi plus de divergences entre présidents et directeurs d'UFR », Colloque international The Strategic Analysis of Universities : Microeconomic and Management Perspectives, Bruxelles, Février

Musselin.C, 2001, « Le gouvernement des universités : évolutions, état des lieux et mise en perspective », Communication au colloque annuel de la Conférence des Présidents d'Université, Lille, Mars

¹ Ainsi, selon Bouquin.H (1991), le contrôle de gestion permet donc d'établir les prévisions des ressources et l'affectation des objectifs personnalisés, mais également, il permet d'établir les conditions de remise en cause de ces prévisions et de définir le niveau de performance attendue, qu'il s'agisse de performance en termes d'économie, en termes d'efficacité ou en termes d'efficacité.

² Il existe également les étudiants qui sont à la fois représentés par les universitaires eux-mêmes en raison de leur proximité avec ces derniers et par les autres parties prenantes que sont la tutelle, les collectivités territoriales et les entreprises.

³ Et notamment dans les processus d'allocation des ressources ou pour assurer des missions ponctuelles auprès des différentes directions de l'administration centrale à l'image des procédures d'habilitation de diplômés, de suivi des contrats quadriennaux ou de création de postes.

⁴ Une plus grande autonomisation institutionnelle, renforcement du pouvoir exécutif, introduction de nouvelles mesures en matière de financement sous forme d'incitations au développement des ressources propres, modification des règles d'attribution et globalisation des budgets, amélioration des mesures de gestion du personnel pour une grande flexibilité, transformation des modes de relation entre tutelle et universités via des outils d'évaluation a posteriori afin de limiter le contrôle a priori avec de nouveaux modes de pilotage.

⁵ Loi Organique relative aux Lois de Finances

⁶ Loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités

⁷ Entretiens réalisés entre février et mai 2007 essentiellement auprès d'universités de l'île de France avec des responsables administratifs et politiques (Secrétaires généraux (DGS), Vice-présidents, Agents comptables, Directeurs des services financiers, Contrôleurs de gestion, Directeurs d'UFR, Chargés de mission, Directeur des ressources humaines).

⁸ Direction générale de l'enseignement supérieur, Direction de la recherche, Secrétariat général du ministère.

⁹ Entretiens réalisés en juillet 2010

¹⁰ Les thèmes de l'enquête : Perception des apports et des limites de la LOLF, impact de la LOLF sur le pilotage externe et sur les relations avec la tutelle, impacts de la LOLF sur la gouvernance et sur le pilotage interne, structures et outils du pilotage interne et externe.

¹¹ Directeur Général des Services

¹² Agence de Mutualisation des Universités et des Etablissements

¹³ Conseil d'administration, conseil scientifique, conseil des études et de la vie universitaire.